

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning VT12

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Håkan Eriksson

Handledare: Anna Melke

Examinator: Vicki Johansson

**KONSTEN ATT FÅ PAPPAN ATT
STANNA HEMMA**

*En analys av statlig styrning för en jämställd
föräldrapenning 1974-2009*

Abstract

This study in Public Administration uses public policy implementation theories to analyze a highly debated contemporary policy problem in the field of gender equality and gender studies: the issue of division of parental leave between men and women.

When the ability for both parents to take parental leave was introduced for the first time in 1974, only 0.5% of the number of days of parental leave was paid to men. Twenty years later the figure was still barely breaking 10%, despite the outspoken government goal being equality from the beginning. Over the years various forms of government policies have been implemented in order to change the parental leave utilization by men and women. By 2011 the men's share of the parental leave had reached 23,7%.

This study focuses on the different policies the government has implemented in order to increase the gender equality in parental leave. The questions posed include: What policies exactly has the government implemented? What were the goals with said policies? And were the outcomes as expected?

The study assumes with basis in the policy theories that reforms aimed at governing through information and financial incentives should have less impact than reforms based on regulation. Through empirical research six policies were identified for further analysis. The conclusion is that the theories are to a large extent correspond with the results of the data from the study.

Innehåll

Abstract	2
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.1.1 Föräldrapenningen – en jämställdhetsreform	4
1.1.2 Offentlig styrning	4
1.1.3 Vad är en jämställd föräldrapenning?	5
1.1.4 Målet avskaffats?	7
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod	9
2 Teorier om styrning	11
2.1 Kategorisering av styrmedel	11
2.2 Implementeringsperspektiv på policyproblem	12
3 Resultat och analys	15
3.1 Identifierade styråtgärder - kriterier och urval	15
3.2 Åtgärder, mål och effekter	17
3.2.1 1978: informationskampanj	17
3.2.2 1995: första pappa- och mammamånaderna	17
3.2.3 2002: andra pappa- och mammamånaden	19
3.2.4 2003: riktade informationsbrev	20
3.2.5 2006: ersättningstaket höjs	21
3.2.6 2008: jämställdhetsbonus	22
3.3 Uttag av föräldrapenning som policyproblem	24
4 Avslutande reflektion	27
5 Referenser	28
6 Bilagor	30
6.1 Figurer	30

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Föräldrapenningen – en jämställdhetsreform

Föräldrapenning är en statlig ersättning i Sverige som föräldrar kan ta ut för att kunna vara hemma med sina barn i stället för att arbeta. Den betalas ut i sammanlagt 480 dagar per barn, som kan tas ut till och med att barnet avslutat första året i grundskolan (eller till och med den dagen barnet fyller 8 år, beroende på vilket som sker först).¹

När regeringen Palme i mars 1973 lade fram propositionen om att ersätta den dåvarande moderskapspenningen med en mer omfattande föräldraförsäkring fanns det ett tydligt mål om att inkludera papporna i ansvaret att vara hemma med barn. Propositionen, som bifölls av riksdagen i maj samma år och trädde i kraft från och med januari 1974, var i den bemärkelsen världsunik. ”Att fadern har en roll som försörjare i familjen är allmänt accepterat; att han också har ett värde som förälder och vårdare är något nytt.” menade den ansvariga familjeministern Camilla Obhnoff (S).² Till grund för propositionen låg den utredning gjord av familjepolitiska kommittén 1972.

Ända sedan föräldrapenningen infördes 1974 har alltså frågan om fördelningen i uttag mellan kvinnor och män diskuterats. När föräldraförsäkringen skapades var från början ett av flera syften att möjliggöra både för kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med familjeliv. Den ersatte den tidigare moderskapspenningen som funnits sedan 1961, som gav alla mödrar ett visst grundbelopp oavsett om de arbetade eller ej. Båda föräldrarna skulle nu ses som individer med rättigheter och skyldigheter gentemot sina barn och mot arbetsmarknaden. Försäkringen skulle fungera som en inkomstbortfallsförsäkring och skulle verka som en katalysator för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.³

1.1.2 Offentlig styrning

Tidigt fanns en diskussion om hur uppdelningen av antalet föräldrapenningsdagar mellan föräldrarna skulle regleras. I betänkandet Familjestöd som kom år 1972 betonade Familjepolitiska kommittén vikten av delat föräldraansvar. Tanken var bland annat att en delad föräldraförsäkring kunde bidra till större jämställdhet och bättre fördelning av arbetsuppgifter i hemmet. Regeringen

¹Försäkringskassan (2012, s 1)

²Cedstrand (2011, s. 11)

³Försäkringskassan (2005, s 8-10)

valde dock att utforma försäkringen, både vid införandet och dess förlängning några år senare, så att föräldrarna själva fick bestämma över hur dagarna skulle fördelas.⁴ Kommittén argumenterade för att det skall vara upp till varje familj att avgöra vem som, för tiden efter barnets födelse, skall stanna hemma och vårda barnet:

Den av kommittén föreslagna föräldrapenningen är alltså avsedd att tillkomma båda föräldrarna. Den skall utgå till den av föräldrarna som sköter den huvudsakliga delen av vården och tillsynen av barnet och då inte förvärvsarbetar. I överensstämmelse med vad som gäller för tilläggsjukpenningen vid barnsbörd bör föräldrapenningen kunna utgå till modern före förlossningen, dock tidigast fr.o.m. den sextionde dagen före förlossningen. Föräldrarna bör sedan i största möjliga mån själva få avgöra vem av dem som skall stanna hemma för att vårda barnet.⁵

Detta till trots framgår det i förslaget att att det fortfarande är modern som anses ha det primära ansvaret för vården. Kommittén framlägger att "Moderns samtycke bör krävas i syfte att förebygga att förmånen missbrukas t. ex. av fader som ej sammanbor med sin familj." Därmed väger moderns åsikt tyngst när "familjen" ska bestämma.⁶

Istället för direkt reglering med en individuell uppdelning valde man att försöka uppfylla jämställdhetsmålet genom andra former av styråtgärder, så som informationskampanjer.

1.1.3 Vad är en jämställd föräldrapenning?

Med tiden har det visat sig vara svårt att uppfylla målet om ett jämställt uttag av föräldrapenning.

När föräldrapenningen infördes 1974 utbetalades 0,5% av föräldraförsäkringen till män, och tjugo år senare var männen uppe i ca 10%.⁷ År 2011, efter 37 år av föräldraförsäkring i Sverige, är pappornas uttag uppe i 23,7%.⁸ Utvecklingen har inte varit helt linjär utan förändringen har skett i olika takt under olika perioder (se figur 1.1.3 nedan).

Med detta kan konstaterandet göras att det är ett faktum att uttaget av föräldrapenningsdagar är långtifrån jämställt i Sverige. Här behöver dock

⁴Försäkringskassan (2005, s 8-10)

⁵Socialdepartementet (1973, s. 20)

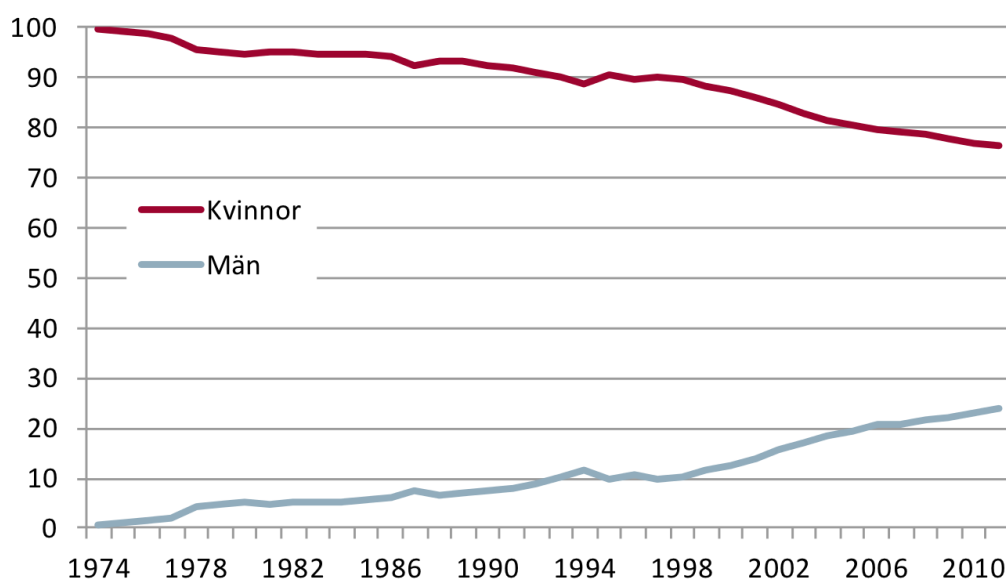
⁶Socialdepartementet (1973, s. 21)

⁷Försäkringskassan (2011, s 5)

⁸Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 23)

tilläggas ett svar på en viktig fråga: Vad är då en jämställd föräldraförsäkring? Försäkringskassan (som är den statliga myndighet som administrerar föräldraförsäkringen) får bistå med en begreppsdefinition.

Försäkringskassan menar att det inte behöver betyda en situation där män och kvinnor tar ut exakt hälften var av föräldrapenningen. Detta då det finns en del situationer då föräldrapenningen inte kan delas helt lika mellan en man och en kvinna (exempelvis när det bara finns en vårdnadshavare, när vårdnadshavarna är av samma kön, när dagar tas ut före förlossningen, när ena vårdnadshavaren varit fysiskt förhindrad att vårda barnet, vårdnadshavare eller när ena föräldern är vårdnadshavare men inte har rätt till föräldrapenning på grund av arbete utomlands). Därför har försäkringskassan definierat en 40/60 delning om inom ramen för vad som kan ses som ett jämställt uttag.⁹ Därmed är det fullt rimligt att inte se den nuvarande fördelningen på uttaget som jämställt.



Figur 1: Kvinnor och mäns andel av utbetalade föräldrapenningsdagar 1974-2010

Källa: Inspektionen för socialförsäkringen¹⁰

⁹Försäkringskassan (2011, s 19)

1.1.4 Målet avskaffats?

Utgångspunkten för den här studien är det uttalade ambitionen från riksdag och regering att staten ska verka för ett jämställt uttag mellan kvinnor och män. Det ska dock sägas att i dagsläget är det mera ifrågasättningsbart i fall målet finns kvar. En tydlig förändring har skett från regeringens sida i hur man definierar målet. I alla fall om man ser till regleringsbrev som styr Försäkringskassan. Fram till och med 2008 löd målet: "Det samlade uttaget av föräldrapenning skall vara jämställt mellan kvinnor och män."¹¹ Regeringen skrev då om det till att lyda: "Förutsättningarna för ett jämställt uttag av föräldrapenningen mellan kvinnor och män ska förbättras".¹² I *regeringens regleringsbrev för budgetåret 2009 för Försäkringskassan* formuleras målet som att "Föräldrar ska genom Försäkringskassans information få goda förutsättningar att välja hur man vill fördela föräldrapenningsdagarna mellan sig".¹³ Samma skrivning återfinns sedan dess i efterföljande regleringsbrev.^{14, 15, 16}

1.2 Syfte och frågeställning

Att endast 23,7% av föräldrapenningen tas ut av män och 76,3% tas ut av kvinnor måste ändå vid en första anblick ses som ganska förvånande. Redan från första början har det ju funnits en uttalad jämställdhetsambition från statens sida. Frågan om fördelningen av ansvaret mellan kvinnor och män för har också varit en av de mest debatterade familjepolitiska och jämställdhetspolitiska frågorna under många årtionden. Det är inte någon okontroversiell fråga. Forskare på området så som Lisbeth Bekkengen och Sofie Cedstrand är inte sena att påpeka att det är svårt att inte komma in på större frågor kring makt, sociala relationer, förhållandet mellan män och kvinnor, genusmönster osv.^{17, 18} När man berör samhällelig styrning kommer ofrånkomliga principiella frågor in kring statens roll i att styra ansvarsfördelningen inom familjen, värdet av att bryta ner arbetsdelningen mellan män och kvinnor och individens frihet kontra individens skyldigheter. En av huvudpunkterna i debatten har varit hur staten bör styra. I skrivande stund pågår debatten för fullt om jämställdhetsbonusar och reserverade månader. Frågan är om svaret finnas

¹¹Socialdepartementet (2007b, s 9)

¹²Socialdepartementet (2008, s 8)

¹³Socialdepartementet (2009, s 4)

¹⁴Socialdepartementet (2010, s 3)

¹⁵Socialdepartementet (2011, s 3)

¹⁶Socialdepartementet (2012, s 2)

¹⁷Bekkengen (1996, s 8ff)

¹⁸Cedstrand (2011, s 55ff)

där i den offentliga styrningen?

Syftet med den här studien är att analysera offentlig styrning för ett jämställt uttag av föräldrapenningsdagar. Hur har staten försökt att påverka uttaget för att uppnå ambitionen? Studien ska belysa vilka *statliga åtgärder* som har genomförts, vilka *mål* dessa åtgärder haft och i fall man lyckats *uppfylla* dessa mål. Detta för att identifiera förklaringar som kan ge en förståelse för hur jämställdheten i uttaget påverkats. Forskningsfrågan blir följande tredelade ingång:

- *Vilka styrmedel har staten använt, vilka mål har funnits för styrningen, och vilka effekter har styrningen haft på uttaget?*

Denna studie har därmed en deduktiv forskningsansats. Tidigare teorier kring offentlig styrning kommer utgöra avstampet för analysen för att kunna besvara forskningsfrågan. Ambitionen är inte att generera helt ny teoribildning eller helt nya empiriska data på området, utan att föra samma redan vedertagen teori med befintlig kunskap inom studiens forskningsområde. Genom att å ena sidan bidra med data till redan existerande teorier och å andra bidra med teoretiskt perspektiv på redan existerande data är studien ett första steg till att fördjupa kunskapen om jämställdhetarbete som ämne inom offentlig förvaltning.

1.3 Avgränsningar

Detta är alltså en studie i ämnet offentlig förvaltning. Inriktningen på studien är statlig styrning för ökad jämställdhet i föräldrapenningsuttaget. En tidsmässig avgränsning har gjorts till perioden från 1974 till 2009. Genom en avgränsning till denna tidsperiod utgår studien från en tidsperiod i svensk politik då ökning av pappors uttag av föräldrapenning var ett uttalat politiskt mål från riksdag och regering. Det vore intressant att göra en analys av vilka konsekvenser (om några) man kan identifiera som följd av den förändrade inriktningen 2009 (som berörts ovan), och huruvida det är frågan om en verklig förändring. Men det faller inte inom ramen för denna studie.

Utifrån denna tidsperiod kommer ett antal specifika åtgärder väljas ut. Ambitionen är att göra en så uttömmande studie som möjligt, men begränsningar kommer ofrånkomligen behöva göras för att lyfta fram de åtgärder som är särskilt utmärkande som mest avgörande eller tydligast exempel. Denna avgränsning är gjord för att få fram de resultat som är mest intressanta och relevanta, men även gjord på grund av praktiska begränsningar. Se första delen i kapitel tre för mer konkreta urvalsavgöranden.

1.4 Metod

Uttaget av föräldrapenning kommer att analyseras utifrån en teoretisk referensram kring offentlig styrning. Grunden för denna analys kommer vara redan tillgänglig kunskap som finns kring den statliga styrningen genom åren 1974 – 2009. Fokus kommer ligga på att söka empirisk information kring genomförda åtgärder, dess konsekvenser och de angivna motiven till dessa åtgärder. För att åstadkomma detta genomförs en dokumentanalys av skriftliga redogörelser från följande kända informationskällor:

1. Försäkringskassans rapporter
2. Regeringens propositioner
3. Regeringens myndighetsinstruktioner till försäkringskassan
4. Riksdagens protokoll över förda debatter
5. Statens offentliga utredningar

Ovanstående fem källor kommer tillsammans ge en uttömmande datamaterial för att kunna uppfylla studiens syfte. Källorna kommer på flera sätt överlappa i vilken information de kan bidra med, men de har även till viss del en olika funktion i att stå för specifik data. Regeringens propositioner, regeringens myndighetsinstruktioner och riksdagens protokoll kommer lite mer ligga till grund för att ta reda på målen med de offentliga styråtgärderna. Försäkringskassans rapporter och statens offentliga utredningar kommer ligga till grund för att kartlägga styråtgärdernas effekter. Denna uppdelning är mest ett initialt antagande som inte ska ses som en strikt ram för dokumentanalysen. En kombination av alla källorna kommer användas för att identifiera vilka styråtgärder som genomförts och vilka av dessa som är de mest relevanta att analysera.

Utifrån dessa valda källor kommer breda informationsökningar göras. Källorna består i stora delar av öppna databaser. Med hjälp av nyckelsökord som ”föräldrapenning” görs ett stort informationsupptag som sedan manuellt kommer sökas igenom och gallras för att hitta de dokument som är relevanta för studien.

Källorna kommer som sagt med största sannolikhet överlappa i vilken information som förmedlas. Detta fungerar som ett sätt att öka validiteten i studien. Att ha flera källor grund för den analys som görs ökar validiteten. Risken att analysen baseras på en enskild felaktig källa försvinner. Tydligt preciserade begrepp på tydlig vetenskaplig grund som framgår, en transparens i vilka källor som använts och tydliga källhänvisningar bidrar också i den här studien till hög validitet.

Att tillföra ytterligare offentliga källor utöver ovanstående är dock inte relevant då det inte skulle tillföra något nytt. Att exempelvis studera den rådande lagstiftningen under perioden är redundant då den utformas som en följd av regeringens propositioner. Dels vore det onödigt arbete att gå igenom, dels vore det att försöka göra sken av en och samma källa var två källor.

Reliabiliteten i studien, dess tillförlitlighet, har säkerställts genom användandet av trovärdiga offentliga källor. Offentlig producerat material av statliga myndigheter, regeringen och offentliga utredningar. När det kommer till normativa yttranden och angivna motiv (från personer eller grupper) återrapporteras endast sådana som finns belagda skriftligen i offentliga tryck. Det är fullt möjligt för andra att återupprepa studien då det empiriska materialet består av offentliga handlingar.

2 Teorier om styrning

Detta kapitel är en presentation av teoretiska perspektiv på offentlig styrning som kommer verka som utgångspunkt för en analys av det empiriska materialet.

2.1 Kategorisering av styrmedel

Många försök har gjorts att typologisera och analysera olika former av offentlig styrning. Ett exempel är Evert Vedungs kategorisering av offentliga policyinstrument. Vedung presenterar i boken *Carrots, Sticks and Sermons*, i ett försök att aggregera och bygga vidare på tidigare forskning, att det offentliga i regel har tre olika former av styrning att tillgå för att åstadkomma någon form av önskad förändring. Dessa är *regleringar*, *ekonomiska styrmedel* och *informationsstyrning*.¹⁹

Regleringar innebär enligt Vedung åtgärder som består av formella regler eller direktiv som anslås i ett försök att påverka människors handlanden. Det är den mest auktoritära formen av styrning som innebär liten möjlighet för medborgaren att välja att följa styrningen eller ej. Att bryta mot regleringarna kan innebära olika former av negativa konsekvenser för den enskilde, exempelvis genom att regelbrott beivras och straffas.²⁰

Ekonomiska styrmedel är åtgärder som syftar till att ge ekonomiska incitament för att påverka människors handlande. Någon form av materiell påverkan som i huvudsak kan röra sig om ren monetär sådan. Det kan ske i form av positiv eller negativ påverkan, för att uppmuntra eller motverka något, exempelvis genom att göra någon form av handling billigare eller mer kostsam. Det kan dock också handla om att påverka andra former av resurser (som exempelvis tid, som påverkar genom att göra vissa former av agerande snabbare och enklare). Ekonomisk styrning är i mindre grad bindande jämfört med regleringar, och bygger i högre grad på frivillighet i handling.²¹

Informationsstyrning består av styrning som bygger på olika former av information och kommunikation. Försök att påverka människors handlande eller händelseförlopp genom övertalning, uppmärksammanden av förhållanden/problem/möjligheter, uppmaningar till handling osv. En mer ickeauktoritär form av styrning som mer inriktas på att försöka få människor att vilja agera i enlighet med den önskade effekten. Det kan ta sig i uttryck i olika former av försök att få ut kunskap eller moralisk påverkan, men någon

¹⁹Belemans-Videc et al. (1998, s. 30)

²⁰Belemans-Videc et al. (1998, s. 31)

²¹Belemans-Videc et al. (1998, s. 32)

särskild naturlig positiv värdering skall inte läggas i definitionen – informationsstyrning kan lika gärna omfatta begrepp som propaganda, desinformation, skrämselkampanj, varningar och hot.²²

Informationsstyrning	Ekonomisk styrning	Regleringar
-----------------------------	---------------------------	--------------------

Figur 2: Kategorier av styrmedel

2.2 Implementeringsperspektiv på policyproblem

Ett sätt att analysera offentliga åtgärder är att analysera dessa utifrån ett implementeringsperspektiv. När en policy väl är beslutad i en politisk församling hur väl implementeras policyn, och får policyn de önskade effekterna? För att vara tydlig: Här används ordet implementering både i bemärkelsen en process för utförandet och bemärkelsen måluppfyllelse. Det finns många olika teoretiska ramverk och ansatser som man kan använda när man analyserar implementering, teoretiska ansatser ofta i mycket grova drag uppbyggda på antingen ett "top-down" perspektiv eller ett "bottom-up" perspektiv. Där top-down-teoretiker fokuserar på att analysera beslutsfattarens roll: de centrala aktörer som finns och ledningsbeslut med mera som skall genomföras av nedåt i organisationen, samt olika variabler som kan påverka hur väl detta fungerar. Medan bottom-up-teoretiker mer fokuserar på tillämparens roll: hur implementering formars och avgörs av hur väl arbetet fungerar på gräsrotsnivå i organisationer, samt olika variabler som kan påverka det.²³

Ett annat kompletterande perspektiv står forskaren Richard Matland för. Han har utifrån tidigare forskning har presenterat en modell för hur implementeringsforskningen kan sammanföras och struktureras till ett mer applicerbart analysverktyg. Matland presenterar det han kallar för "the ambiguity-conflict model", det vill säga konflikt- och mångtydighetsmodellen.²⁴ En modell som syftar till att förklara när en viss teoretisk ansats (och de implementeringsmetoder som följer av ansatsen) är mest lämplig att använda. Matland menar att detta är ett mer användbart sätt att se på skillnaden

²²Belemans-Videc et al. (1998, s. 33)

²³Matland (1995, s. 146)

²⁴Matland (1995, s. 146)

top-down/bottom-up perspektiv – snarare än att försöka hitta något sätt att kombinera dessa i en och samma modell.²⁵

Baserat på tidigare organisationsteoretisk forskning menar Matland att de två avgörande dimensionerna vid implementering är *graden av konflikt* och *graden av mångtydighet* kring policyn som ska implementeras. Dessa två dimensioner är avgörande för att förklara vilken teoretisk ansats som är relevant i det enskilda fallet – och i förlängningen vilken konkret styrning som rekommenderas för ett visst policyproblem.²⁶

Graden av konflikt menar Matland är avgörande, inte bara för valet av olika former av beslutsfattande, utan även för implementeringsprocessen. Om den som ska genomföra beslutet uppfattar att det innebär en negativ påverkan för den egna personen eller organisationen kan man tolka konfliktnivån som hög, och därmed också sannolikheten att genomförandet motarbetas. Ju viktigare, mer genomgripande eller omfattande en förändring är desto mer konflikt och därmed kan man vänta sig mer motstånd i implementeringsprocessen och sämre måluppfyllelse. Graden av konflikt kan beroende på kontexten minimeras genom att policyn förtydligas eller genom att den görs flexibel och anpassningsbar till lokala förutsättningar. Men pekar dock på att policyproblemets karaktär är avgörande, vissa policys är oundvikligen kontroversiella hos målgruppen. Målgruppen kan ha värderingar eller intressen som går emot policyn.²⁷

Graden av mångtydighet påverkar enligt Matland på två sätt: mångtydighet i mål, och mångtydighet i medel. Hur väl målen (vad man vill uppnå) och medlen (hur man ska göra det) är uttalade och specificerade för alla inblandade är avgörande för hur implementeringen bör och kan se ut. Enligt top-down-perspektivet bör målen vara tydliga och undanröja missförstånd, medan bottom-up-perspektivet menar att flexibla mål som ger utrymme för lokal anpassning bör råda.²⁸

Utifrån dessa två dimensioner sammanställer Matland en matris, där huruvida konflikten och mångtydigheten är hög eller låg avgör vilken sorts implementering som är lämpligast (se figur 3 nedan).²⁹

Vid låg konflikt och låg mångtydighet behövs bara en närmast administrativ implementering, där det i huvudsak handlar om att få de nödvändiga resurser för att kunna genomföra åtgärden och få den önskade måluppfyllelsen.³⁰

²⁵Matland (1995, s. 153)

²⁶Matland (1995, s. 159)

²⁷Matland (1995, s. 156)

²⁸Matland (1995, s. 158)

²⁹Matland (1995, s. 160)

³⁰Matland (1995, s. 160)

		Konflikt	
		Låg	Hög
Mångtydighet	Låg	Administrativ Implementering	Politisk Implementering
	Hög	Experimentell Implementering	Symbolisk Implementering

Figur 3: **Mångtydlighet och konflikt-matrisen**

Hög konflikt men låg mångtydighet kräver politik implementation, vilket innebär ett större behov av maktutövande. De involverade aktörerna har en klar bild över vilka mål och medel som finns, men har olika intressen i utfallet. En lösning måste till antingen genom maktutövning eller genom förhandling.³¹

Låg konflikt och hög mångtydighet ger experimentell implementation. Den höga mångtydigheten gör att kontexten är mer avgörande än annars. Hur implementeringen sker kan skilja sig från fall till fall och avgörs av vilka förutsättningar som finns, snarare än graden av motstånd eller konflikt.³²

Hög konflikt och hög mångtydighet gör att mer symbolisk implementering blir lösningen. Gäller fall där även när policyn är vag så är konflikterna ändå höga. Möjligheten till att åstadkomma lokala koalitioner anpassade kring förutsättningarna lokalt är det som avgör. Matland menar att policys som syftar till att omfördela makt eller resurser är vanligast förekommande inom den här kategorin.³³

³¹Matland (1995, s. 163)

³²Matland (1995, s. 166)

³³Matland (1995, s. 169)

3 Resultat och analys

3.1 Identifierade styråtgärder - kriterier och urval

Utifrån den genomförda dokumentanalysen har ett antal utmärkande styråtgärder identifierats som genomförts under tidsperioden. Dessa åtgärder representerar dels de viktigaste större åtgärderna, men också några av de tydligaste exemplen av vissa former av styråtgärder.

Åtgärder och förändringar av föräldrapenningen som inte valts ut för analys inkluderar: 1975, 1986 och 1989 års förlängningar av ersättningstiden. 1978 års förändringar som bland annat innebar att man även kunde ta ut föräldrapenningen i halva- och fjärdedelsdagar. Införandet av havandeskapspenningen 1980 och föräldrapenningen i samband med barns födelse 1985. 1986 års reform som bland annat innebar att föräldrapenningen baserades på den egna inkomsten och inte på moderns försäkringsnivå. Införandet av vårdnadsbidraget 1994, dess avskaffande 1995 och dess delvisa återinförande 2008. Sänkningarna av ersättningsnivåerna 1995 och 1996, och dess återställning 1998.^{34, 35} Anledningarna till att dessa valts bort i urvalet är flera: för att de haft ett mer allmänt syfte än att påverka just jämställdheten i uttaget, för att de är att beteckna som mindre reformer som ofta genomförts som en del av större social- eller familjepolitiska reformer, att de i vissa fall saknas utförlig information om dess mål eller effekter eller för att de avskaffats kort tid efter att införts. Med det är inte sagt att vissa av dessa åtgärder inte indirekt kan ha kommit att påverka uttaget av föräldrapenningsdagar mellan män och kvinnor. Som styråtgärder för jämställdhet betraktat är de dock mindre intressanta.

När det kommer till mer direkta åtgärder för att öka mäns uttag av föräldraledigheten har till att börja med lokala åtgärder valts bort. Det finns ett antal åtgärder som exempelvis olika länsförsäkringskassor genomfört innan Riksförsäkringsverket och samtliga länsförsäkringskassorna slogs samman till en gemensam myndighet från och med 1 januari 2005. Exempelvis Försäkringskassan i värmlands projekt 1993-94 "attitydpåverkan av pappor" eller samarbetsprojektet "det nya livet" som genomfördes 1990-91 av Försäkringskassan Upplands Väsby tillsammans med ABF och Manscentrum Stockholm.³⁶ Dessa sortens åtgärder faller utanför ramen för denna studie, även om det fortfarande handlar om statlig styrning då de var statliga myndigheter som agerade på uppdrag av regeringen. Detta dels på grund av praktiska skäl, det är svårare och mer tidskrävande att hitta tillförlitlig information

³⁴Bekkengen (1996, s 22-25)

³⁵Cedstrand (2011, s 322)

³⁶Bekkengen (1996, s 61-62)

om dessa åtgärder. Dels på grund av vetenskapliga skäl. Det är svårt att säga något om allmängiltigheten i de rön man i så fall skulle hitta. En större analys skulle krävas än omfattningen av en kandidatuppsats.

Även vissa centrala åtgärder har valts bort. Exempelvis har olika regeringar i omgångar haft arbetsgrupper eller liknande med uppdrag att verka opinionsbildande och informerande, så som *arbetsgruppen om mansrollen* som 1983 tillsattes av dåvarande jämställdhetsministern Anita Gradin (s) eller *Pappagruppen* som 1993 tillsattes av Bengt Westerberg (fp) som var den regeringens jämställdhetsminister.³⁷

De åtgärder som har identifierats har valts utifrån vissa kriterier. De åtgärder som oftast återkommer i datamaterialet och som oftast refereras till bör ses som de mest centrala. Exempel på olika sorters åtgärder (informationsstyrning, ekonomistyrning och regleringar) bör finnas med. Följande sex åtgärder har utifrån dessa kriterier valts ut för analys:

- 1978 års reklamkampanj för pappaledighet
- Beslutet att från 1995 reservera en månad i föräldrapenningen till vardera föräldern³⁸
- Nästkommande beslut att från 2002 införa en andra reserverad månad.³⁹
- 2003 skickade Riksförsäkringsverket och försäkringkassorna skickade ut ett informationsbrev till 300 000 pappor och informerade att de hade föräldrapenningsdagar kvar att ta ut⁴⁰
- 2006 höjdes ersättningstaket från att tidigare försäkrat inkomster på upp till 7,5 prisbasbelopp – till att nu omfatta inkomster på upp till 10 prisbasbelopp⁴¹
- 2008 infördes en jämställdhetsbonus som ger skattelättnader till föräldrar där båda använder fler föräldrapenningsdagar än de två reserverade månaderna (bonusen blir högre ju jämnare föräldrarna delar på föräldrapenningen).⁴²

³⁷Bekkenen (1996, s 63)

³⁸Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 7)

³⁹Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 7)

⁴⁰Riksförsäkringsverket (2004)

⁴¹Försäkringskassan (2011, s 44)

⁴²Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 7)

3.2 Åtgärder, mål och effekter

3.2.1 1978: informationskampanj

I början av föräldraförsäkringens levnadsperiod fokuserade den statliga styrningen på olika former av informationskampanjer som riktade sig till familjer i allmänhet och pappor i synnerhet. Riktade reklamkampanjer för att få pappor att vara hemma med sina barn genomfördes både nationellt och lokalt. Ett typexempel från denna tid är Riksförsäkringsverkets i dessa sammanhang klassiska kampanj från 1978 som bland annat innehöll en kampanjbild med rubriken "Pappaledig" föreställande brottaren Hoa-Hoa Dahlgren med ett naket spädbarn i famnen. Även om han själv aldrig var pappaledig i sitt liv så blev han en symbol för det positiva i att som man vara föräldraledig.

Den sortens kampanjer (som var med vanligt under 1900-talet) är tydliga exempel på informationsstyrning där staten försöker förändra beteenden genom att försöka förändra normer. Genom att förmedla en bild om vad som är okej och vad som uppmuntras kan staten påverka.

Även om ingen specifik utvärdering finns att tillgå kring just kampanjen från 1978 finns vissa saker att notera. En liten marginell men ändå tydlig ökning mäns uttag av föräldrapenning kan märkas från 1978 till 1979. Om denna förändring kan härledas till Riksförsäkringsverkets informationskampanj är svårt att säga. Vad som dock är tydligt är att utvecklingen under 70- och 80-talet inte alls motsvarade den utsatta ambitionen hos beslutsfattarna. Efter de första tjugo åren av en allmän föräldraförsäkring togs bara dryga 10% av föräldrapenningsdagarna ut av män. Misslyckandet med att genomföra förändringar med hjälp av informationsstyrning var ett av argumenten som senare lyftes fram vid införandet av första reserverade mamma- och pappamånaderna på 90-talet.⁴³

3.2.2 1995: första pappa- och mammamånaderna

Den mest debatterade frågan inom föräldrapenningen har varit huruvida ett visst antal dagar ska vara reserverade för respektive förälder. Från regeringshåll togs frågan upp många gånger under 70 och 80-talet, bland annat i propositionen *jämställdhetspolitiken inför 90-talet*.⁴⁴ Även om diskussionen var livaktig redan innan föräldraförsäkringen ens trädde i kraft, skulle det komma att dröja ända till 90-talet innan det blev ett beslut i frågan. 1993 var ett formativt år för debatten kring jämställdheten och föräldrapenningen. Inte mindre än tre politiskt tunga utredningar presenterade sina betänkanden där

⁴³Cedstrand (2011, s 174)

⁴⁴Socialdepartementet (1988, s 6ff)

de på olika sätt förordade kvotering av föräldrapenningen. De olika förslagen var inte ense om omfattningen utan föreslog 30, 60 respektive 90 reserverade dagar. Argumenten som lyftes fram var bland annat att de informations-satsningar som hittills genomförts inte haft någon nämnvärd effekt. Att få män och kvinnor att dela på omsorgen av barnen sågs som en viktig jämställdhetsfråga för att öka kvinnors möjlighet att ta del av arbetsmarknaden på lika villkor. Föräldraförsäkringen lyftes fram som inte bara ett symptom på ett problem - utan också som ett viktigt styrmedel för att åstadkomma förändring. En av utredningarna pekade även på att en till viss del individualiserad föräldraförsäkring skulle kunna bidra till att komma åt osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor.⁴⁵

I följden av denna offentliga debatt presenterade 1994 regeringen och jämställdhetsminister Westerberg förslaget som en del av sin jämställdhetspolitiska proposition.⁴⁶ Lagförslaget gick ut på att samtidigt som försäkringen utökades till 450 dagar reserverades 30 dagar för respektive förälder utan möjlighet till överlåtelse. Målet var att öka jämställdheten i samhället i allmänhet och jämställdheten i familjen i synnerhet. Även här togs barnets bästa upp som argument. Att barnet har rätt till kontakt med båda sina föräldrar och en nära relation i så tidig ålder som möjligt sågs som ett skäl att genom direkt politisk styrning försöka påskynda utvecklingen och förmå papporna att vara hemma mer med sina egna barn.⁴⁷ Riksdagen röstade igenom förslaget samma år och första reserverade månaderna (en för varje förälder) trädde i kraft 1 januari 1995.

Införandet av den första reserverade månaden hade stor inverkan på fördelningen av uttaget av föräldrapenningsdagar mellan män och kvinnor. Pappornas uttag ökade ifrån i snitt 25,5 dagar innan reformen, till 35,6 dagar. Mammornas minskade från i snitt 320,0 dagar till 295,2. Att mammorna minskade sitt uttag mer än vad papporna ökade sitt förklaras med att maxantalet i dagar en person kunde ta ut minskade, och att pappor tar ut mer föräldraledighet lite senare i barnets liv.⁴⁸ Den reserverade månaden ledde även till att fler pappor än tidigare använde föräldrapenningen. Andelen pappor som över huvud taget tog ut någon dag av föräldrapenningen ökade från 44% till 77% direkt efter reformen.⁴⁹ Uttaget ökade mest i de grupper där få pappor tidigare tagit föräldraledigt, men även andelen pappor som tidigare tog ut 30 dagar eller fler (alltså mer än den reserverade delen) ökade från 23% till 44%. Dock noterades inte någon ökning i gruppen pappor som redan

⁴⁵Cedstrand (2011, s 174)

⁴⁶Socialdepartementet (1994)

⁴⁷Socialdepartementet (1994, s 65)

⁴⁸Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 29)

⁴⁹Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 31)

tog ut mer än 45 dagar.⁵⁰

Det är rimligt att definiera olika grader av kvotering av föräldrapenningen, i form av att vissa månader är reserverat för mamman respektive pappan, som en form av regleringsstyrning. I grund och botten är utnyttjandet av föräldrapenningen såklart frivillig, vilket gör att man skulle kunna tolka alla former av regleringar av densamma som ekonomisk styrning enligt Vedungs modell. Att kunna eller inte kunna ta ut inkomstbortfallsersättningen som föräldrapenningen är blir då bara en form av ekonomiskt incitament. En sådan tolkning skulle dock inte hjälpa vid den här analysen. Själva premissen för den här studien är att titta på det faktiska uttaget, vilket gör att en kvotering blir en tydlig reglering som är bindande för hur föräldrarna skall dela upp föräldrapenningsdagarna mellan sig.

3.2.3 2002: andra pappa- och mammamånaden

Efter ett par år menade nästa regering att det var dags att ta nästa steg i samma riktning. I början av milleniumet lämnade socialminister Ingela Thälén (s) över propositionen 2000/01:44 *Föräldraförsäkring och föräldraledighet* som syftade till att förenkla kombinationen av barnomsorg och arbete för småbarnsföräldrar.⁵¹ Regeringen var mycket missnöjd med männens låga uttag av föräldrapenning och hänvisade bland annat till FN:s barnkonvention för att påvisa barnens rätt till bägge föräldrarna. Genom att fokusera på barnens rätt menade regeringen också att den inte hade något annat val än att vidta åtgärder. I propositionen hänvisas också till införandet av första reserverade månaden och att den faktiskt lett till en ökning av mäns uttag. Precis som vid införandet av första månaden bestod lagförslaget i utvägen att samtidigt utöka föräldrapenningen med 30 dagar totalt samtidigt som att man reserverade 30 dagar till respektive förälder.⁵²

Denna gång var uppslutningen i riksdagen inte lika stor som tidigare. Där den första reserverade månaden stöddes av en bred majoritet ledd av folkpartiet, socialdemokraterna och vänsterpartiet, medan den andra reserverade månaden nu möttes av opposition från borgerligt håll. Socialdemokraterna fick dock igenom sitt förslag med hjälp av stödpartierna miljöpartiet och vänsterpartiet.⁵³

Även den andra reserverade månaden ökade pappornas uttag av föräldrapenning. Direkt i samband med reformen sågs en ökning i uttaget från i snitt 41,5 dagar för pappor vars barn föddes strax innan reformen, till 47,8 dagar

⁵⁰Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 32)

⁵¹Socialdepartementet (2000)

⁵²Cedstrand (2011, s 177)

⁵³Cedstrand (2011, s 174)

för pappor vars barn föddes strax efter reformen. Vid den här reformen ökade även mammornas uttag från 269,8 till 279,5 dagar på grund av förlängningen av totalt antal ersättningsdagar.⁵⁴ När den andra månaden infördes ökade andelen pappor som använde 30 föräldrapenningsdagar eller mer från 41% till 53% och andelen som använde 60 dagar eller mer ökade från 23% till 31%. Det fanns dock ingen märkbar skillnad bland de som använde 75 dagar eller mer.⁵⁵

Alltså kan man notera att de reserverade månaderna i stor utsträckning ökat männens benägenhet att ta ut föräldraledighet i den mån dagarna är reserverade. Störst effekt hade första reserverade månaden på ledighet på upp till 30 dagar, medan andra reserverade månaden hade störst effekt på ledighet mellan 30 och 60 dagar.⁵⁶

Så som tidigare anförts vad det gällde första reserverade månaden så kan även den andra reserverade månaden med fördel definieras som en form av regelstyrning från statens sida.

3.2.4 2003: riktade informationsbrev

Ett sätt att försöka styra som blivit allt vanligare är olika former av informationsbrev där myndigheter proaktivt informerar om möjligheter, skyldigheter och rättigheter medborgarna har i vissa stunder i livet. Ett tydligt exempel på det är från början av 2000-talet när Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna började skicka ut informationsbrev till pappor och informerade att de hade föräldrapenningsdagar kvar att ta ut.

Målet med åtgärden var att öka pappornas uttag för att öka jämställdheten inom familjen och i arbetslivet. Utgångspunkten var regeringens proposition "Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar" där uttaget kopplas till frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor och barnets behovs till båda sina föräldrar.⁵⁷ Som skäl till åtgärden hänvisade Riksförsäkringsverket till regeringsuppdraget att genom olika insatser minska skillnaderna i uttag.⁵⁸

2003 skickades (för då tredje året i följd) ett brev ut till ca 300 000 pappor som hade dagar kvar att ta ut. Det riktades till berättigade pappor med barn under sju år och där pappan tagit ut mindre än 40% av uttaget (jmf. definitionen av jämställd föräldrapenning i kapitel ett). 2003 gjordes även en effektmätning av vilket resultat brevet hade haft för att se om det

⁵⁴Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 29)

⁵⁵Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 32)

⁵⁶Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 32)

⁵⁷Socialdepartementet (1994)

⁵⁸Riksförsäkringsverket (2004, s 3)

påverkat uttags mönstret bland de pappor som fått brevet.⁵⁹

Mätningen genomfördes genom att göra en experimentstudie där ca 300 000 personer fick brevet, medan en kontrollgrupp på 4 000 personer inte fick brevet (de fick det först efter att studien genomförts). Därefter gjordes en statistisk analys av utfallet för respektive grupp.^{60 61} Resultatet av studien visade på en statistiskt säkerställd ökning av uttaget till följd av informationsbrevet. Papporna i den stora gruppen tog ut 5,90 dagar i snitt medan kontrollgruppen tog ut 4,43 dagar i snitt. Över hela gruppen innebar det ett extra uttag av 1,47 dagar i snitt och ca 450 000 dagar totalt. Vilket motsvarade ca 25% av uttaget under den studerade perioden och ca 1% av uttaget under det året.⁶²

Reklamkampanjer och informationsbrev är uppenbara former av informationsstyrning. Att informera om regleringar, eller att informera om ekonomiska fördelar/nackdelar är också åtgärder som kategoriseras som informationsstyrmedel. Det vill säga även om det som det informeras om är relaterat till en form reglering eller ekonomisk styrning. Det ska dock sägas att det inte finns utrymme för att dra slutsatser kring eventuella skillnader mellan olika sorters informationsstyrning i det här hänseendet. Det är troligt att det är skillnad på informationsstyrning som i allmänhet enbart försöker påverka värderingar eller uppmåna folk att byta beteendemönster, jämfört med informationsstyrning som utöver det även kan påvisa på ekonomiska förluster i fall man inte förändrar beteende.

3.2.5 2006: ersättningstaket höjs

Den första juli 2006 höjdes ersättningstaket från att tidigare försäkrat inkomster på upp till 7,5 prisbasbelopp, till att istället omfatta inkomster på upp till 10 prisbasbelopp⁶³

I propositionen där lagförslaget presenterades fastslog regeringen åter igen att målet för föräldrapenningen är att det samlade uttaget av föräldrapenning skall vara jämställt mellan kvinnor och män. Man pekade på att trots att andelen föräldrapenningdagar uttagna av män ökar kontinuerligt är det fortfarande kvinnorna som tar ut den större delen av föräldrapenningen. Därför vore det önskvärt att ytterligare vidta åtgärder.⁶⁴ Till skillnad från de tidigare större reformerna lyfte regeringen fram mer direkta ekonomis-

⁵⁹Riksförsäkringsverket (2004, s 3)

⁶⁰Riksförsäkringsverket (2004, 4)

⁶¹Riksförsäkringsverket (2004, s 5)

⁶²Riksförsäkringsverket (2004, s 5)

⁶³Försäkringskassan (2011, s 44)

⁶⁴Socialdepartementet (2005, s 15)

ka incitament som förklaring till varför män hindras att stanna hemma. I propositionen förklaras det att "enligt den analys som redovisades i budgetpropositionen för 2006 kan en höjning av inkomsttaket vara ett sätt att förmå de män som i dag har inkomst över taket att höja sitt uttag av föräldrapenningsdagar."⁶⁵ Regeringen beskrev att "nuvarande inkomsttak innebär att den försäkrade inkomsten för 2006 är begränsad till 297 700 kronor, dvs. en månadsinkomst som motsvarar drygt 24 800 kronor. Andelen försäkrade (16–64 år) med inkomster över detta belopp beräknas för 2006 till 34,3 procent för män respektive 14,9 procent för kvinnor, vilket sammantaget motsvarar ca 1,4 miljoner arbetstagare."⁶⁶

Dock var förändringen av reformen inte lika stor som man skulle kunna förledas av tro vid första anblicken. Detta då de flesta anställda föräldrar i Sverige vid den tidpunkten hade någon form av avtalsförsäkring via arbetsgivaren för inkomster över ersättningstaket. Exempelvis statligt anställda har en ersättning motsvarande 90% av lönen i elva månader, anställda i kommuner och landsting har 80 i nio månader, privatanställda tjänstemän i regel 90% i tre månader och privatanställda arbetare får i regel mellan 90% under taket och 10% över taket.⁶⁷ Detta gör att redan innan reformen genomfördes var inkomstförlusten vid ledighet i praktiken mycket mindre för de allra flesta än vad det var på pappret i lagtexten. Reformen innebar snarare en omfördelning mellan staten och arbetsgivarna, än en reform för lönearbetarna.

Under de senaste åren har uttaget av föräldrapenningsdagar långsamt blivit mer jämställt. Det finns dock ingen tillgänglig forskning som visat på att just höjningen av ersättningstaket har gett någon mätbar effekt. Det går i och för sig inte heller att helt avskriva möjligheten att reformen påverkat vissa grupper av män. Ingen genomgripande offentlig analys är ännu publicerad, men Inspektionen för socialförsäkringen kommer senare i år publicera en effektanalys av reformen.⁶⁸

Åtgärden att höja ersättningstaket är på ett tydligt sätt att betrakta som ekonomisk styrning. Ett försök att styra människors handlingar och normer genom att förbättra de ekonomiska incitamenten för att välja ett visst agerande.

3.2.6 2008: jämställdhetsbonus

2008 var det dags för det senaste större försöket att styra uttaget av föräldrapenningsdagar. Regeringen införde då den så kallade jämställdhetsbonusen.

⁶⁵Socialdepartementet (2005, s 15)

⁶⁶Socialdepartementet (2005, s 14)

⁶⁷Försäkringskassan (2011, s 45)

⁶⁸Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 15)

Vilket går ut på att skattelättnader ges till föräldrar där båda använder fler föräldrapenningsdagar än de två reserverade månaderna. Bonusen blir högre ju mer lika föräldrarna delar på föräldrapenningen.⁶⁹ Den förälder som tagit ut flest föräldrapenningsdagar sedan barnets födelse är berättigad till jämställdhetsbonusen, under förutsättning att personen arbetar eller studerar när den andra personen tar ut föräldrapenning.⁷⁰ Sedan införandet har dock ett antal regelförenklingar beslutats om och som trädde i kraft förste januari 2012.⁷¹

I propositionen *2007/08:93 Jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform* framhåller man som tidigare den låga graden av män som tar ut föräldrapenning som ett problem. 2006 delade fortfarande endast 7 procent av föräldrarna lika på föräldrapenningen (enligt 40/60-måttet för jämställdhet).⁷² Regeringen framhåller vikten av att ge ekonomiska förutsättningar och incitament för jämställdhet. I propositionen förklarar man att Förutsättningarna för både kvinnor och män att ta ett aktivt och jämlikt ansvar för föräldraskapet bör förbättras, utan att för den skull ta ifrån familjerna sitt självbestämmande.⁷³ och att "Jämställdhetsbonusens utformning som en skattelättnad syftar till att stimulera till arbete för den förälder som varit hemma högst antal dagar med föräldrapenning."⁷⁴ Detta menade man skulle innebära att bonusen främst kommer kvinnor till godo och ge incitament till mamman att återgå i arbete medan mannen tar ut föräldrapenning.

När det kommer till resultatet av införandet av jämställdhetsbonusen så finns det inga belägg för att reformen åstadkommit någon skillnad. Enligt en studie gjord av Inspektionen för Socialförsäkringen finns det inga statistiskt signifikanta skillnader i antalet använda föräldrapenningsdagar mellan före och efter införandet av jämställdhetsbonusen. Papporna använde i snitt 57,9 av föräldrapenningsdagarna före reformen, och efter reformen var samma siffra nere i 56,3 dagar i snitt.⁷⁵ Det finns inget som tyder på att jämställdhetsbonusen skulle ligga bakom denna marginella nedgång, men det är i alla fall tydligt att jämställdhetsbonusen än så länge inte åstadkommit någon ökad jämställdhet.

Jämställdhetsbonusen är ett annat tydligt exempel på ett ekonomiskt styrmedel från statens sida.

⁶⁹Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 7)

⁷⁰Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 21)

⁷¹Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 22)

⁷²Socialdepartementet (2007a, s 13)

⁷³Socialdepartementet (2007a, s 16)

⁷⁴Socialdepartementet (2007a, s 17)

⁷⁵Inspektionen för socialförsäkringen (2012, s 29-30)

3.3 Uttag av föräldrapenning som policyproblem

Hur faller då åtgärderna för en jämställd föräldrapenning in i analysmodellen från kapitel två? Hur faller frågan om ett mer jämställt uttag av föräldrapenningsdagar utifrån dimensionerna konflikt och mångtydighet?

Grad av konflikt En analys av uttaget av föräldrapenningsdagar som ett policyproblem ger att konfliktnivån torde vara hög. Jämställdhet som abstrakt mål är inte särskilt kontroversiellt. Vid en första anblick kan det tyckas vara låg konflikt kring själva målet om jämställdhet på ett principiellt plan. Men som tidigare nämnts i första kapitlet är frågan om uttaget av föräldrapenning mer kontroversiellt än så. Ett förändrat uttag av föräldrapenningen skulle innebära en omfördelning av resurser från en person till en annan, arbetsdelningen i familjen om vem som är hemma med barnet är kring mycket normer och värderingar och gamla beteendemönster vilket gör att genomgripande förändring krävs. Detta tyder på hög konfliktnivå. Frågan rör också det som traditionellt har betraktats som en del av den personliga sfären som inte staten bör lägga sig i, vilket gör konflikten inte bara hög kring mål utan även kring medel ju mer reglerade styrningen blir.

Mångtydighet Mångtydigheten i både mål och medel är tämligen låg när det kommer till styrning på statlig nivå under den perioden som studien omfattar. Olika former av regleringar, ekonomiska styrmedel och informationsstyrning på statlig nivå kännetecknas av få implementerande aktörer, krav på likriktning över hela statsapparaten och konformitet i utförandet. Detta är också något Matland pekar på. Möjligheterna till tolkning hos förvaltningen gör dock att informationsspridning har lite högre mångtydighet. Där läggs ansvaret för policyformering mer hos myndigheten ansvarig för implementering än hos den beslutsfattande instansen.

Verkningsfull styrning En policy likt förändrat uttag av föräldrapenning som syftar till att omfördela makt eller resurser skulle vara föremål för symbolisk eller politisk implementering. Utifrån en analys av policyproblemet en politisk implementering om konflikten är hög och mångtydigheten låg. För att citera Matland: "Skillnaden uppstår på grund av hög mångtydighet. När en policy har tydligt mål och mångtydiga medel är den klart i den symbolisk-kvadranten. När mångtydigheten minskar rör sig policyn uppåt mot politisk implementering-kvadranten. [...] En minskning i mångtydigheten, skulle ge centrala aktörer högre möjligheter att idka kontroll och påverkan. När en policy är väldigt tydlig så är makronivå-aktörernas möjlighet att påverka

påtaglig och policyn blir föremål för politisk implementering.”⁷⁶

Alltså, då frågan om föräldrapenningsuttaget håller sig på statlig nivå, där aktörerna har medlen för att påverka, leder det till i huvudsak låg mångtydighet. Att politisk implementering krävs får konsekvensen enligt Matland att styrning med top-down-ansats som fokuserar på makroimplementering kommer ge bättre svar på vad som bör göras och vilka variabler som är viktiga för att få en fungerande implementering och önskad måluppfyllelse. En viktig början är att vara medveten om den politiserade kontext policyn verkar inom och titta på vikten av att tydligt strukturera upp och ha resurser åt implementeringsarbetet.

Genom att använda analysverktyget från kapitel två på policyproblemet (ojämställdheten i föräldrapenningsuttaget) ger därmed att problemet präglas av hög konfliktgrad, låg mångtydighet och ett behov av politisk implementering. Samtidigt är de olika styrinstrumenten anpassade för olika situationer. Statliga informationsstyrning är mer anpassad för situationer med låg konflikt, och statliga regleringar är kärnan i politisk implementering vid hög konfliktnivå. Medan ekonomisk styrning har inslag av bägge delarna. Utifrån teorin borde de olika genomförda åtgärderna kring informationsstyrning borde haft liten eller ingen påverkan, den ekonomiska styrningen ha liten till viss påverkan, medan den statliga regleringen borde haft hög påverkan på uttaget av föräldrapenningsdagar mellan kvinnor och män.

Utifrån ovanstående genomgång kan en enkel kategorisering göras över de olika analyserade styråtgärderna med hjälp av teorierna presenterade i kapitel 2, se figur 4.

Informationsstyrning	Ekonomisk styrning	Regleringar
Reklamkampanj (1978)	Höjt ersättningstak (2006)	Första reserverade månaderna för mammor och pappor (1995)
Informationsbrev (2003)	Jämställdhetsbonus (2008)	Andra reserverade månaderna för mammor och pappor (2002)

Figur 4: Genomförda åtgärder

Sammanfattningsvis av resultaten kan man se att de regleringsstyrningen är den typen av styrning som tydligast haft verkan. Medan informationsstyrningen och framför allt ekonomistyrningen haft mindre verkan. Detta går

⁷⁶Matland (1995, s 170)

i linje med den teori som presenterats. Så som teorin angav borde de olika genomförda åtgärderna kring informationsstyrning och ekonomistyrning har mycket mindre verkningkraft än regleringsstyrningen när det kommer till uttaget av föräldrapenningsdagar mellan kvinnor och män.

4 Avslutande reflektion

Ambitionerna med den här studien var att med utgångspunkt från utarbetade förvaltningsteorier i policyimplementering göra en analys av tillgänglig empirisk kunskap kring styråtgärder. Efter en genomgång av genomförda styråtgärder, dess mål och effekter har vissa slutsatser dragits. Det finns ett tydligt samband mellan valet av styråtgärd och den mätbara effekten. Styrning med reglering har varit mer effektivt än informations och ekonomistyrning när det kommer till ett konfliktladdat ämne som uttaget av föräldrapenningsdagar - ett ämne som berör starka normerande områden som familjepolitiken.

Baserat på den tillgängliga information tycks det stå klart att valet av vilka styråtgärder som föreslås och implementeras bottnar i politiska och ideologiska avgöranden, snarare än vad som empiriskt är det mest verkningsfulla. Den regering vi har idag lyfter på ett tydligt sätt fram ekonomistyrningen som den viktigaste och brevid informationsstyrningen enda sättet man kan styra utan att begränsa människors frihet. Detta står då emot viljan att faktiskt åstadkomma något där svaret då tycks ligga i mer direkt regleringsstyrning.. Det är dock osäkert i fall det i praktiken finns något jämställdhetsmål längre när det kommer till familjepolitiken. Därav begränsades denna studie redan från början till att bara sträckas till 2009. Ett mycket intressant ämne för framtida forskning av offentlig förvaltning och styrning inom det här området vore att studera konsekvenserna för den statliga styringen av försäkringskassans ändrade instruktioner.

Några långtgående slutsatser kan inte dras av en studie som denna. Generaliserbarheten är allt för låg. Det kan dock konstateras att denna studie i alla fall har lyckats ta ett steg i att försöka jämka samman den vetenskapliga forskningen i offentlig förvaltning med analys av jämställdhetsarbete.

5 Referenser

- Bekkengen, L. Mäns föräldrarledighet: en kunskapsöversikt. *Arbetsrapport*, 12, Karlstad, 1996.
- Belemans-Videc, M.-L., R. C. Rist, and E. Vedung. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Transaction Publishers, London, 1998.
- Cedstrand, S. *Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*. avhandling, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, Göteborg, 2011.
- Försäkringskassan. Kunskapsöversikt över förmåner riktade till barn och barnfamiljer. *Working Papers in Social Insurance*, 1, Stockholm, 2005.
- Försäkringskassan. Föräldrapenning båda föräldrarnas försäkring? *Socialförsäkringsrapport*, 13, Stockholm, 2011.
- Försäkringskassan. Faktablad 4070 föräldrapenning. Stockholm, 2012. uppdaterad 2012-03-15.
- Inspektionen för socialförsäkringen. Ett jämställt uttag? reformer inom föräldraförsäkringen. *Rapport*, 4, Stockholm, 2012.
- Matland, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 5(2):145–174, Oxford, april 1995.
- Riksförsäkringsverket. Effekter av pappabrevet: en utvärdering av rfvs och fk:s informationskampanj. *RFV Redovisar*, 3, Stockholm, 2004.
- Socialdepartementet. Regeringens proposition 1973:43 kungl. maj:ts proposition angående förbättrade familjeförmån inom den allmänna försäkringen, m.m. Stockholm, 1973.
- Socialdepartementet. Regeringens proposition 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet. Stockholm, 1988.
- Socialdepartementet. Regeringens proposition 1993/94:147 jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar. Stockholm, 1994.

Socialdepartementet. Regeringens proposition 2000/01:44 föräldraförsäkring och föräldraledighet. Stockholm, 2000.

Socialdepartementet. Regeringens proposition 2005/06:142 höjt inkomsttak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för hel föräldrapenning. Stockholm, 2005.

Socialdepartementet. Regeringens proposition 2007/08:93 jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform. Stockholm, 2007a.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2007b.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2008.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2009.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2010.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2011.

Socialdepartementet. Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende försäkringskassan. Stockholm, 2012.

6 Bilagor

6.1 Figurer

1	Kvinnor och mäns andel av utbetalade föräldrapenningsdagar 1974-2010	6
2	Kategorier av styrmedel	12
3	Mångtydlighet och konflikt-matrisen	14
4	Genomförda åtgärder	25